

VU Research Portal

Over de instabiele betekenis van staatsburgerschap, staatloosheid en juridisch vreemdelingschap. Nederlandse politieke vertogen over de burgerschapsstatus van 'postkoloniale burgers

Jones, G.R.

published in

Recht der werkelijkheid

2009

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Jones, G. R. (2009). Over de instabiele betekenis van staatsburgerschap, staatloosheid en juridisch vreemdelingschap. Nederlandse politieke vertogen over de burgerschapsstatus van 'postkoloniale burgers. *Recht der werkelijkheid*, 31(2), 5-31.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Over de instabiele betekenis van staatsburgerschap,
staatloosheid en juridisch vreemdelingschap
Nederlandse politieke vertogen over de burger-
schapsstatus van ‘postkoloniale’ burgers

Guno Jones

In dit artikel staat centraal hoe politici in Nederland mensen uit de kolonies en hun nazaten, in de context van dekolonisatie en toenemende migratie, hebben in- of uitgesloten in/uit Nederland en hoe dat machtsproces de betrekkelijkheid van burgerschapsstatus¹ onderstreept. Ik zal aan de hand van politieke vertogen van regering en Tweede Kamer na 1945 illustreren hoe politici steeds een andere betekenis hebben gehecht aan staatsburgerschap, juridisch vreemdelingschap en staatloosheid van (ex) burgers in en uit de kolonies en hun nazaten. Een driezijdige destabilisering van burgerschapsstatus staat daarbij centraal. Het gaat om situaties waarin (1.) politici Nederlandse staatsburgers uit de (ex) kolonies niet beschouwen als lid van het imaginaire Nederlandse volk, wat tot gevolg heeft dat ze ‘anders’ worden behandeld. Deze dynamiek illustreert dat het principe van ‘gelijkheid voor de wet van alle burgers’, ook in liberale democratieën zoals Nederland, betrekkelijk is en dat het bezit van het staatsburgerschap geen garantie biedt voor ‘insluiting’ in een samenleving. Maar in dit artikel gaat het ook om de instabiele betekenis van (2.) het juridische vreemdelingschap en van (3.) de staatloosheid van ‘ex-staatsburgers’: situaties waarin de Nederlandse regering de reguliere uitsluiting die ‘normaliter’ samenhangt met deze juridische hoedanigheden deels opschort; dit ter compensatie van historisch onrecht of als een erkenning van ‘historische banden’ met voormalige staatsburgers.

De instabiele betekenis van burgerschapsstatus is zowel in Nederland als daarbuiten actueel. In de Nederlandse context betoonde de populistische politicus Geert Wilders zich voorstander van het uitzetten van ‘miljoenen Islamieten’, waarmee hij aangaf de bescherming die het Nederlandse staatsburgerschap gewoonlijk tegen uitzetting biedt te willen opschorten. Ook in andere West-Europese landen en in bepaalde Afrikaanse landen zien we een ‘waardedaling’ van het formele staatsburgerschap ten gunste van vertogen over ‘autochtonie’ als criterium voor ‘erbij horen’ en voor de verdeling van rechten (Ceuppens & Geschiere 2005; Reiter 2008). Tegelijkertijd zien we bijvoorbeeld binnen de EU een proces van juridische convergentie tussen staatsburgers en juridische vreemdelingen wat tot uitdrukking komt in een gestage *uitbreiding van rechten*

¹ Met burgerschapsstatus verwijs ik in dit verband zowel naar het formele staatsburgerschap als naar het juridische vreemdelingschap en staatloosheid. Staatloos zijn die personen die geen nationaliteit bezitten.

van sommige *juridische vreemdelingen* binnen de landsgrenzen (Benhabib 2004; Bosniak 2006).

Dit artikel plaatst deze actuele en meervoudige dynamiek in historisch perspectief door de Nederlandse politieke vertogen over mensen in en uit de overzeese (ex) kolonies centraal te stellen. De voortgaande herbetekening van het staatsburgerschap, het juridisch vreemdelingschap en de staatloosheid van mensen uit de voormalige kolonies drukt uit hoe politici hen hebben in- of uitgesloten in/uit het Nederlandse grondgebied, de Nederlandse rechtsgemeenschap en de Nederlandse verbeelde gemeenschap. Dat proces kent verschillende dimensies. Ik zal laten zien dat: 1. de Nederlandse nationaliteit op zichzelf een onzekere status is. Overzeese nationaliteitsdragers kunnen die status verliezen; 2. het behoud van staatsburgerschap geen garantie biedt voor *insluiting* in Nederland. Politici problematiseerden, in samenhang met identiteitsvertogen, rechten die velen als ‘inherent aan staatsburgerschap’ zien: het recht op vrije migratie naar en vestiging in het land waarvan men de nationaliteit draagt; 3. de Nederlandse regering en de Tweede Kamer in reactie op de *agency*² van mensen uit de kolonies (enig) ‘rechtsherstel’ voor *voormalige* bezitters van de Nederlandse nationaliteit mogelijk kunnen maken.

Deze politieke vertogen zijn in kaart gebracht aan de hand van een systematische analyse van Kamerstukken en Handelingen tussen 1949 en 2008. De analyse beperkt zich tot politieke vertogen die de *toegang* tot het Nederlandse territorium, de Nederlandse rechtsgemeenschap (nationaliteit en rechten) en de Nederlandse imaginaire gemeenschap regelen.³ Dit historische proces van in- en uitsluiting komt als volgt aan de orde. Ten eerste sta ik stil bij de blindheid van de burgerschapstheorie voor burgers uit de kolonies. Daarna laat ik zien hoe de Nederlandse nationaliteit als gevolg van dekolonisatie en ‘postkoloniale migratie’ een betekenisverandering onderging. Vervolgens sta ik stil bij de concrete *politieke dynamiek* rondom: het Nederlands onderdaanschap en de staatloosheid van ‘Molukkers’, het staatsburgerschap van Indische Nederlanders, het staatsburgerschap van Surinaamse Nederlanders en het juridische vreemdelingschap van Surinaamse ex-Nederlanders, en het staatsburgerschap van Antilliaanse Nederlanders.

De blinde vlekken in de burgerschapstheorie

Burgerschap verwijst naar relaties tussen personen en een natiestaat. Burgerschapsonderzoekers analyseren daarbij vooral processen *binnen* de territoria van de rijkere Europese natiestaten (of de VS), terwijl Europese imperia *trans territoriale* entiteiten waren die zich kenmerkten door staatsrechtelijke en andere relaties tussen het moederland en mensen in en uit de (ex) kolonies. De positie van deze mensen en hun nazaten blijft daardoor in de burgerschapstheorie onderbelicht. Kennis daarover is van belang omdat Europa een aanzienlijk

2 ‘Agency’ kan worden gedefinieerd als het vermogen van individuen en groepen om handelend op te treden en zodoende de status quo te beïnvloeden.

3 De sociaaleconomische effecten van beleid en wetgeving blijven buiten beschouwing.

aantal (nazaten van) burgers uit de kolonies kent, maar ook omdat verhalen over 'de gekoloniseerde ander' verhalen bevatten over 'het Europese zelf' (Said 1995). In de Nederlandse context hebben deze onderbelichte dimensies van burgerschap betrekking op mensen die zich na 1945 verplaatsten van Indonesië, Suriname en de Nederlandse Antillen naar Nederland en hun nazaten (1 miljoen individuen, ongeveer 6% van de bevolking) én op de 'genormaliseerde' burgers in het symbolische centrum.

Om die blinde vlekken scherp voor geest te krijgen is het zinvol om in vogelvlucht de grote lijnen van de burgerschapstheorie onder de loep te nemen. In deze concepties kunnen we, zonder te pretenderen uitputtend te zijn, een onderscheid maken tussen *normatieve*, *participatieve* en *formeel-juridische* benaderingen van burgerschap (Jacobs 1998; Bosniak 2006; Yuval-Davis 2006; Spijkerboer 2007). Vooral de laatste dimensie, die verwijst naar de 'juridische en institutionele banden tussen staat en bevolking' (Groenendijk en Spijkerboer 2001: 5), is in dit verband van groot belang. Het gaat daarbij om het formele staatsburgerschap en om rechten van personen. Theoretisch is daarbij vooral interessant wat de betekenis van het formele staatsburgerschap is voor de beleving van rechten is. Zo ging T.H. Marshall (1950) nog uit van een noodzakelijke connectie tussen staatsburgerschap en rechten. In een veel geciteerde studie die nog steeds als 'baanbrekend' geldt, analyseerde hij hoe het formele staatsburgerschap steeds 'dikker' wordt door de achtereenvolgende toekenning van civiele, politieke en sociale rechten aan staatsburgers in de 18^e, 19^e en 20^{ste} eeuw; hij had daarbij overigens geen oog voor de situatie in de overzeese kolonies.

Diverse hedendaagse burgerschapstheoretici hebben, anders dan Marshall, het belang van het bezit van het formele staatsburgerschap voor het beleven van rechten gerelativeerd, al hebben ook zij geen oog voor de implicaties van (de erfenis van) het kolonialisme voor burgerschap. Het vernieuwende werk van Soysal (1994), Benhabib (2007), Sassen (2002) en Bosniak (2006) demonstreert dat het bezit van het formele staatsburgerschap, in de context van de naoorlogse toename van de transnationale migratie, niet een *sine qua non* is voor het genieten van rechten. Zo genieten 'denizens'⁴, als juridische vreemdelingen met een duurzaam legaal verblijf, sociaal-economische rechten en het recht op permanent verblijf. En 'EU-burgers' hebben het recht van vrije migratie en vestiging naar/in andere EU verdragsstaten, waar ze sociaal-economische rechten genieten (Bosniak 2006: 25, 148; Benhabib 2007: 144-182; Soysal 1994).⁵ Maar deze beschouwingen over 'het burgerschap van vreemdelingen' hebben weinig oog voor die vormen van rechtstoedeling die geen uitdrukking

4 De term denizen duidt op juridische vreemdelingen met een sterke rechtspositie, maar zonder politieke rechten. De term wordt in de literatuur gebruikt om het onderscheid aan te geven met de staatsburger (citizen), die formeel in het bezit is van alle rechten.

5 Het is overigens goed te bedenken dat vormen van 'burgerschap van vreemdelingen' niet slechts progressief zijn, maar ook regressief als we bedenken dat een toenemend aantal natiestaten er vandaag de dag toe overgaat om juridische vreemdelingen in het buitenland (die soms al generaties burgers zijn van andere landen) op basis van 'bloedbanden' allerlei rechten toe te kennen (Glick Shiller 2007).

zijn van het 'klassieke' denizenship, noch verwijzen naar een supra-nationaal samenwerkingsverband zoals de EU, maar gelegitimeerd wordt door *historische banden* tussen 'de Europese centra' en (voormalige burgers uit) de ex-kolonies. Opvallend is voorts dat burgerschapsonderzoekers, en dat raakt de positie van burgers in en uit de ex-kolonies in nog veel grotere mate, nagenoeg geen oog hebben voor het fenomeen dat regeringen *staatsburgers* als *vreemdelingen* beginnen te beschouwen en behandelen. De premisse dat het bezit van staatsburgerschap een garantie biedt voor insluiting in de natiestaat blijkt, net als het idee van een 'steeds dikker wordend staatsburgerschap', nog altijd breed te worden gedragen. Het beeld ontstaat dat vormen van tweederangsburgerschap en ontrechting in deze 'progressieve' tijden definitief achter ons liggen. De opvatting dat 'gelijkwaardig burgerschap' vandaag de dag de norm is binnen natiestaten is zeer invloedrijk. Fernando Savater (2009: 9) stelt het als volgt:

'Democratisch burgerschap is een vorm van samenleven en sociale organisatie van *gelijken*. Deze vorm verschilt dus fundamenteel van de manier waarop samenlevingen *vroeger* waren georganiseerd: toen stond hiërarchie centraal, en daarmee een vanzelfsprekende *ongelijkheid* onder de leden van de gemeenschap. Gelijken hebben daarentegen altijd dezelfde rechten en dezelfde plichten. Hun onderlinge verhoudingen zijn niet gebaseerd op verschillen in ras, geslacht, culturele achtergrond, fysieke gesteldheid, dan wel intellectuele of religieuze overtuiging.'

In overeenstemming met het paradigma van 'gelijkwaardig burgerschap voor alle staatsburgers in de moderne tijd' gaan bijvoorbeeld Bosniak (2006: 111), Benhabib (2007: 170) en Boeles (2007: 2) ervan uit dat 'staatsburgers het recht hebben van vrije (onvoorwaardelijke) migratie naar en vestiging in het land waarvan men het staatsburgerschap bezit.'

Deze auteurs beschrijven een wenselijke situatie (gelijkwaardig burgerschap) die op gespannen voet staat met het naoorlogse politieke debat over burgers uit de kolonies. De garanties die het formele staatsburgerschap biedt zijn betrekkelijk, gesitueerd en niet onomkeerbaar. Voor Nederlandse staatsburgers in en uit de overzeese (ex) kolonies was en is het van groot belang dat: 1. ze hun staatsburgerschap niet ongewenst kwijtraakten; 2. hun Nederlandse staatsburgerschap ze het formele recht verleende en verleent om vrij te migreren naar Nederland en zich daar te vestigen, en dat dit recht niet door beleid wordt ontkracht; 3. zij en hun nazaten als 'echte' en permanente leden van de Nederlandse natie worden beschouwd. Maar in het licht van de wijze waarop Nederlandse politici met deze zaken zijn omgegaan zijn de insluitende aannames van de conventionele burgerschapstheorie problematisch: de positie van burgers in en uit de kolonies en hun nazaten kan op verschillende naoorlogse momenten geduid worden als 'het vreemdelingschap van staatsburgers.' Dat 'postkoloniaal burgerschap' niettemin onvoorspelbare wegen kent blijkt uit het feit dat de Nederlandse regering ertoe over kan gaan om juridische vreemdelin-

6 In dit citaat heb ik het woord *vroeger* gecursiveerd. De andere cursieven zijn door Savater.

gen of staatlozen uit de ex-kolonies (mensen die de Nederlandse nationaliteit verloren) in beperkte of ruimere mate ‘als Nederlandse staatsburgers’ te gaan behandelen. De morele noodzaak tot compensatie van historisch onrecht, het idee dat de migratie uit de ex-kolonie ‘onder controle’ is en gewijzigde vertogen over de identiteit bleken daarbij van belang.

Nederlanderschap: van koloniaal beheersingsinstrument naar nationaal symbool

De politieke vertogen in Nederland ná de dekolonisatie leggen een opvallende betekenisverschuiving van het Nederlanderschap van burgers in en uit de (ex) kolonies bloot; het Nederlanderschap bleek een transformatie door te hebben gemaakt van koloniaal beheersingsinstrument naar nationaal symbool. Vóór de dekolonisatie regelde de Nederlandse nationaliteit (in samenhang met constructies van ras, gender en klasse) wat je maatschappelijke kansen in de kolonie waren (Captain & Jones 2007). Het instituut van de slavernij, waarin slaven ‘geen personen maar zaken’ waren en daarom nationaliteit noch formele rechten bezaten, is hier een nogal wrange uitdrukking van (Heijs 1995: 34; De Groot 2005: 399-400). Maar de (regeling van) de Nederlandse nationaliteit bleef ook nadat de slavernij tot het verleden behoorde in de pas lopen met de koloniale hiërarchie in de ‘de Oost’ en ‘de West’⁷ (Jones 2007: 60-65; vgl. Heijs 1991). Zo kende Nederlands-Indië na 1892 het onderscheid tussen ‘Nederlanders’ en ‘Nederlandse onderdanen niet Nederlanders’ dat samenviel met het raciale onderscheid tussen ‘Europeanen’ en ‘Inlanders’ (later ‘Inheemsen’ genoemd) (Heijs 1991; de Groot 2005). De uitsluiting van de ‘Inheemse’ bevolking uit het volwaardige Nederlanderschap betekende ongelijke rechtsposities en carrièremogelijkheden en werd gelegitimeerd door socio-biologische opvattingen over aangeboren verschillen tussen ‘Inheemsen’ en ‘Europeanen’ (Jones 2007: 59-60). Een volwaardig Nederlanderschap voor de gehele bevolking zou de koloniale orde in Nederlands-Indië ondergraven⁸. Kamerlid Levysohn Norman, op wiens initiatief de ‘Inlanders’ uiteindelijk werden uitgesloten van het volwaardige Nederlanderschap, wees de Nederlandse regering op veelzeggende wijze op dit ‘gevaar’:

‘Ook in de praktijk zullen er zich telkens moeilijkheden voordoen. Bij voorbeeld: een inlander kan niet worden officier in het Indische leger. Dit is vroeger na lange overwegingen uitgemaakt. Welnu, als deze overgangsbepaling, zooals (sic) zij nu luidt, wordt gehandhaafd, kan de inlander zeggen: civis Romanus sum, dus: ook ik kan officier worden. De vreemde Oosterling kan niet worden burgerlijk ambtenaar in Indië. Maar volgens deze overgangsbepaling kan hij zeggen: civis Romanus sum, ik wil dien weg op.’⁹

7 In politieke kringen duidde men Nederlands-Indië aan met ‘de Oost’, terwijl men naar Suriname en de Nederlandse Antillen verwees met de term ‘de West’.

8 In de West, waar de koloniale politiek gericht was op assimilatie en rechtseenheid, werden ‘Inheemsen’ wel Nederlandse staatsburgers.

9 Handelingen II 1892/93, p. 157.

Kort voor en na de onafhankelijkheid van Indonesië (in 1949) en Suriname (1975) bleek de Nederlandse nationaliteit zijn imperiale betekenis te hebben verloren en te transformeren tot nationaal symbool waarmee de grenzen van het ‘Nederlands volk’ werden gemarkeerd en gereguleerd. Dat hing samen met het feit dat het recht op vrije migratie naar Nederland dat de overzeese bevolking aan de Nederlandse nationaliteit ontleende (Heijs 1991) voor een toenemend aantal mensen niet langer slechts een theoretisch recht was: het werd na 1945, onder uiteenlopende historische omstandigheden, door een groter aantal overzeese bezitters van de Nederlandse nationaliteit benut. In die context, die in het geval van Suriname en Indonesië ook samenhang met de onafhankelijkheid, gingen politici in het moederland de nationaliteit, migratie, vestiging en integratie van burgers in en uit de overzeese kolonies problematiseren in samenhang met identiteitsvertogen. Die naoorlogse politieke debatten beantwoorden niet aan de notie van een ‘steeds dikker wordend staatsburgerschap’. Een groot deel van de overzeese bevolking raakte hun Nederlandse nationaliteit kwijt en als men het al behield werd het ‘dunner’ en ‘ongelijkwaardiger’ als gevolg van deze naoorlogse politieke vertogen. Ik neem die naoorlogse politieke vertogen in het nu volgende onder de loep.

Geografische mobiliteit, ‘competente’ en ‘incompetente’ burgers in de jaren vijftig

De jaren vijftig en zestig waren jaren van grote geografische mobiliteit *van en naar* Nederland. In de context van naoorlogse schaarste op de Nederlandse arbeidsmarkt verlieten in deze periode circa 342.000 emigranten Nederland (SER 1985: 80). In dezelfde periode vestigden circa 312.500 mensen zich in Nederland als gevolg van sociale uitsluiting in Indonesië (Jones 2007: 87). Daarbij ondersteunden ideeën van Nederlandse politici over Nederlandse emigranten hun ‘vanzelfsprekende’ verplaatsing over de wereld, terwijl tegenbeelden over mensen uit de voormalige kolonie Nederlands-Indië fungeerden om zowel hun burgerschapsstatus als hun toenemende verplaatsing naar Nederland te problematiseren.

De Nederlandse regering voerde in de jaren vijftig en zestig als reactie op de naoorlogse schaarste op de arbeids- en woningmarkt een intensief emigratiebeleid¹⁰ dat we kunnen beschouwen als een vorm van *long distance nationalism*; niet in de klassieke zin van identificatie van ‘diasporagemeenschappen’ met een vaderland (Anderson 1992; Glick Schiller 2005) maar in betekenis van de identificatie van politieke actoren in dat vaderland met de emigranten. In terugkerende politieke debatten tussen 1950 en 1960 stelden leden van de Nederlandse regering en de Tweede Kamer de emigranten voor als pioniers die de Nederlandse deugden van ‘vitaliteit, ondernemerschap, arbeidzaamheid en

10 Als gevolg van dat beleid vestigden mensen zich in Canada, Australië, Zuid-Afrika, Nieuw Zeeland en Brazilië (SER 1985: 80).

zuinigheid' in de ontvangende landen zouden uitdragen.¹¹ Dat vond men geen verlies maar winst voor de Nederlandse natie. Zoals minister van sociale zaken en volksgezondheid Van Rooij het in 1959 uitdrukte: 'een werkzaam volk [...] dient buiten de landsgrenzen over mogelijkheden te beschikken.'¹²

Politieke vertogen over Nederlandse emigranten contrasteerden met vertogen over de identiteit van Indische Nederlanders en Molukkers die in dezelfde periode naar Nederland kwamen. De naoorlogse onwil van de politieke klasse om deze postkoloniale menselijke erfenis te aanvaarden lijkt op het eerste gezicht in overeenstemming met de emigratiepolitiek en de onevenwichtigheden in de Nederlandse economie. Nadere beschouwing leert echter dat die afwerende houding niet alleen door de economische omstandigheden was ingegeven maar ook te maken had met etniciteit. Regering en Kamer stonden namelijk vooral afwijzend tegenover de vestiging van 'gekleurde' Indische Nederlanders en Molukkers, terwijl men de zogenaamde 'totoks' ('blanke' Nederlanders uit voormalig Nederlands-Indië) verwelkomde. Voor een goed begrip is het zinvol eerst kort stil te staan bij de positie van Indische Nederlanders en Molukkers kort voor de onafhankelijkheid van Indonesië in 1949. Deze sociale categorieën namen in de Indische samenleving een aparte positie in qua taal (Nederlandstaligheid), opleiding, religieuze overtuiging (Christenen) of beroep (velen werkten als ambtenaar of als militair in het KNIL).¹³ Kort voor en vooral na de soevereiniteitsoverdracht werd de positie van veel Indische Nederlanders en Molukkers (net als die van de *totoks*) in Indonesië als gevolg daarvan onhoudbaar. Tussen 1949 en 1964 zouden 312.500 mensen zich vanuit de Indonesische archipel in Nederland vestigen, 200.000 Indische Nederlanders, 12.500 Molukkers en 100.000 zogenaamde *totoks* (Jones 2007: 91, 137). Hoewel regering en Tweede Kamer de Indische Nederlanders en Molukkers direct voorafgaand aan de soevereiniteitsoverdracht roemden om hun verwantschap en loyaliteit aan Nederland beschouwden ze hen direct daarna als mensen die vanwege 'aangeboren verschillen' niet zouden kunnen aarden in Nederland (Jones 2007: 96-97). Ik neem deze vertogen nu onder de loep.

Een stilzwijgende uitsluiting van Molukse onderdanen uit het Nederlandschap

De Nederlandse regering beantwoordde de loyaliteit van Molukkers aan Nederland in de onafhankelijkheidsoorlog tussen Nederland en Indonesische nationalisten niet met een ogenblikkelijke insluiting in de Nederlandse natiestaat na 1949. De afwikkeling van de nationaliteitsrechtelijke positie van Molukkers door regering en Kamer in 1949 is hier een voorbode van. Bij de onafhankelijkheid moest bepaald worden wie de Nederlandse nationaliteit zou behouden

11 Kamerstukken II, 1951-1952, 2300 (XII), nr. 7, p. 12; Kamerstukken II, 1955-1956, 4100 (XII), nr. 2, p. 11; Kamerstukken II, 1959-1960, 5700 (XII), nr. 2, p. 12; Handelingen II, 1964-1965, p. 1015.

12 Kamerstukken II, 1959-1960, 5700 (XII), nr. 2, p. 12.

13 KNIL: Koninklijk Nederlands Indisch Leger. Het koloniale leger in de toenmalige kolonie Nederlands-Indië.

en wie Indonesisch staatsburger zou worden. Het koloniale Indische nationaliteitsrecht gold daarbij als maat voor 'verbondenheid met een natie': 'Inheemse Nederlandse onderdanen niet Nederlander' kregen het Indonesische staatsburgerschap toegeschreven terwijl de 'Nederlandse staatsburgers' de Nederlandse nationaliteit behielden. De consequentie was dat ook Molukkers die aan Nederlandse zijde hadden gevochten (maar juridisch 'Inheemse Nederlandse onderdanen niet-Nederlanders' waren) Indonesische staatsburger werden. Regering noch Tweede Kamer nam tijdens het debat over nationaliteit in 1949 in beschouwing dat: 1. Molukkers in het militaire conflict met Indonesische nationalisten zeer loyaal aan Nederland waren geweest; 2. dat ze daardoor een verstoorde relatie met de Indonesische staat hadden en 3. dat ze het Indonesische staatsburgerschap als gevolg daarvan afwezen (Jones 2007: 99-101). Slechts enkele leden van de Eerste Kamer 'betreurden dat de Regering dus blijkbaar niet is tegemoet gekomen aan die Indonesiërs (men doelde op Molukkers, G.J.) die uitdrukkelijk verklaarden, prijs te stellen op behoud van hun Nederlandse nationaliteit.'¹⁴ (Vgl. Heijs 1991).

Deze kritische opmerkingen legden weinig politiek gewicht in de schaal: direct na 1949 bleef het beleid van de Nederlandse regering gericht op een uiteindelijke integratie van Molukkers in Indonesië, hun loyaliteit aan Nederland en de verstoorde relatie met Indonesië ten spijt. Destijds verbleven 12.500 Molukkers, voormalige militairen van het KNIL en hun families, in tijdelijke kampen in Indonesië (Java). De Nederlandse regering deed er alles om hen ook in *soziale zin* te transformeren tot Indonesische staatsburgers door van hen te eisen te 'demobiliseren in Indonesië'. De Molukse leiders wezen dit af omdat ze een eigen staat ambieerden. Na een juridische strijd tussen Molukkers en de Nederlandse regering, waarbij het gerechtshof uiteindelijk bepaalde dat de Nederlandse regering de Molukkers niet 'zonder hun toestemming' mocht demobiliseren op Indonesisch grondgebied, besloot de regering om de Molukkers collectief toe te laten tot Nederland (Jones 2007: 109-110). Maar de toelating van Molukkers (intussen juridische vreemdelingen) was niet bedoeld als een eerste stap richting een 'Nederlands burgerschap'. Minister Peters van Uniezaken en Overzeese Rijksdelen liet de Kamer weten dat hij hun toelating tot Nederland beschouwde als de 'slechtst denkbare oplossing' die 'tijdelijk' was.¹⁵ Voor de regering stond het als een paal boven water dat Molukkers uiteindelijk zouden terugkeren naar Indonesië.¹⁶ De regering legitimeerde deze beleidslijn door (naast te verwijzen naar schaarste op de Nederlandse woningmarkt) een essentialistische identiteitopvatting te verwoorden, waarin aangeboren verschillen tussen Molukkers en de Nederlandse samenleving werden verondersteld. Minister Peters zei het in 1951 als volgt:

'De regering meent, dat de levensgewoonten en maatschappelijke opvattingen van deze groep Ambonezen (later Molukkers genoemd, G.J.), hun lichamelijke gesteldheid en de klimatologische omstandigheden, waarin zij zullen komen te verkeren, hen niet disponeren voor een blijvende opname in een hun vreemde en

¹⁴ Kamerstukken I 1949-1950, 1478, p. 17.

¹⁵ Kamerstukken II 1950-1951, 1900 (XIIIB), nr. 9, p. 10-11.

¹⁶ Kamerstukken II 1950-1951, 1900 (XIIIB), nr. 9, p. 11.

onbekende Nederlandse gemeenschap.[...] De regering heeft dan ook van de aanvang af een eventueel verblijf der Ambonezen in Nederland als tijdelijk beschouwd en heeft dit standpunt er kennis van de Ambonese voormannen gebracht.’¹⁷

Na escalatie: een verregaand rechtsherstel voor staatloze Molukkers

De symbolische uitsluiting van Molukkers uit de Nederlandse natie was consistent met het beleid van de Nederlandse regering in de jaren vijftig en zestig en zou pas in de jaren zeventig, na een enorme clash tussen de regering en jonge Molukse nationalisten, rigoureus gewijzigd worden in een verregaand ‘burgerschap voor ex-gekoloniseerde staatlozen.’ Hoewel sommige Kamerleden van de oppositie (ARP, SGP, Lijst Welter) reeds in 1951 voor insluiting in Nederland hadden gepleit bepaalde de uitsluiting van Molukkers uit de Nederlandse samenleving voor lange tijd de politieke agenda. De regering ontsloeg Molukkers collectief uit militaire dienst, segregeerde hen qua huisvesting van de samenleving, verbood hen aanvankelijk te werken en hield zelfs de mogelijkheid van hun collectieve uitzetting open. (Jones 2007: 116-122; Berghuis 1999: 152-156; Belserang & Manuhutu 1991; Van Praag 1975). Het zou tot de jaren zeventig duren voordat de Nederlandse regering, ondersteund door een meerderheid in de Tweede Kamer, haar koers zou veranderen. Dat was tegen de achtergrond van het radicale Molukse nationalisme onder jongeren in Nederland, dat uitmondde in (trein)kapingen met dodelijke afloop (Steijlen 1996). Die vorm van *long distance nationalism*, die gericht was op de vestiging van een onafhankelijke Molukse staat in Indonesië en afgewezen werd door zowel Nederland als Indonesië, benadrukte wederom dat het niet reëel was dat Molukkers ooit burgers zouden worden van Indonesië (Jones 2007: 124-125). Binnen de Nederlandse regering ontstond in deze context een kritische reflectie over de uitsluiting van Molukkers in het verleden, waarbij ‘ruime maatschappelijke mogelijkheden’ voor Molukkers het nieuwe uitgangspunt werden (Jones 2007: 126). Het bezit van het staatsburgerschap bleek *geen sine qua non* om rechten te kunnen genieten. Sterker, de betekenis van burgerschapsstatus bleek in deze politieke context zo plooibaar dat zelfs staatlozen ‘als staatsburgers’ behandeld bleken te kunnen worden. De regering besloot met steun van de Kamer om Molukkers in Nederland, die voor het grootste deel staatloos waren geworden, vanaf 1 januari 1977 (via een speciale wet) te gaan behandelen ‘als Nederlander.’ Dit ‘maatschappelijke Nederlanderschap’ impliceerde een absoluut recht op verblijf en alle andere rechten die Nederlandse staatsburgers ook bezaten, met uitzondering van politieke rechten (Jones 2007: 122-134). Het betrof hier dus niet een gangbare vorm van *denizenship* maar een verregaand *burgerschap van ex-gekoloniseerde staatlozen* met een historische band met Nederland, bedoeld als compensatie voor historisch onrecht. Die ‘behandeling als Nederlander’ betekende echter niet een totale insluiting: zoals gezegd ontbeerden de Molukkers politieke rechten en in het minderhedenbeleid classificeerde de regering hen als ‘etnische minderheden’, waarmee ze symbolisch buiten de

17 Kamerstukken II 1950-1951, 1900 (XIII B), nr. 9, p. 11.

Nederlandse natie werden geplaatst. Vandaag de dag problematiseren politici de aanwezigheid van Molukkers al lang niet meer. Een groot deel van de individuen die voorheen staatloos waren is vandaag de dag Nederlands staatsburger geworden.

Dimensies van de vervreemding van Indische Nederlanders

De naoorlogse Nederlandse politieke vertogen over Indische Nederlanders illustreren dat zelfs het bezit van het volwaardige Nederlandse staatsburgerschap geen garantie biedt voor insluiting in Nederland, maar herbetekend kan worden als een status waar men 'eigenlijk geen recht op heeft'. In tegenstelling tot de Molukkers behielden de meeste 'Indo-Europeanen' hun Nederlands staatsburgerschap na de onafhankelijkheid van Indonesië. Maar in de politieke vertogen in de jaren vijftig werd de potentieel insluitende functie van hun Nederlands staatsburgerschap overschaduwd door essentialistische opvattingen over 'Indo-Europese' identiteit. Deze politieke vertogen ontvouwen zich in de eerste helft van de jaren vijftig in het vooruitzicht van een toename van de vestiging van Indische Nederlanders in Nederland. Ze kenden meerdere dimensies. Ten eerste werd het Nederlands staatsburgerschap van Indische Nederlanders *an sich* geproblematiseerd. De meerderheid van de 'Indo-Europeanen' behield, zoals gezegd, het Nederlands staatsburgerschap na 1949. Een van de overeengekomen regels met betrekking tot de toescheiding van nationaliteiten was dat Nederlandse staatsburgers die waren geboren in Nederlands-Indië of er meer dan zes maanden woonachtig waren geweest een optierecht op het Indonesische staatsburgerschap hadden tot 27 december 1951. De Nederlandse regering en Kamerleden herdefinieerden in politieke debatten in 1951, in samenhang met identiteitsvertogen, het *recht* om voor de Indonesische nationaliteit te opteren als een *plicht* voor Indische Nederlanders (Jones 2007: 143-148). Tweede Kamerleden maakten in 1951 de volgende opmerking:

'Vele leden gaven hun grote bezorgdheid te kennen over de grote groep van sterk op Indonesië georiënteerde, z.g. Indische Nederlanders. Het einde van de R.T.C. overeengekomen optietermijn, t.w. 27 December 1951, nadert snel, op welke datum de mogelijkheid verstrijkt om op eenvoudige wijze het Indonesische staatsburgerschap te verkrijgen. De hier aan het woord zijnde leden spraken als hun overtuiging uit, dat de keuze van de Indonesische nationaliteit door de overgrote meerderheid der Indische Nederlanders voor hen een direct en wezenlijk belang moet worden geacht [...].'¹⁸

De Nederlandse regering deelde de mening van de Kamer, want ook minister Peters was van oordeel 'dat het voor zeer veel Indische Nederlanders als een direct en wezenlijk belang moet worden geacht, dat zij het Indonesische staatsburgerschap aanvaarden', waarbij hij de gereserveerde houding van Indische Nederlanders ten aanzien van de Indonesische nationaliteit beschouwde als een gebrek aan inzicht in de 'ware' identiteit. De Nederlandse Hoge Commissaris in Indonesië zette de visie van Tweede Kamer en regering kracht bij door Indi-

18 Kamerstukken II 1951-1952, 2300 (XIII A), nr. 5, p. 6.

sche Nederlanders onder druk te zetten om te opteren voor het Indonesische staatsburgerschap (Schuster 1999: 94). Naast dit beleid startte de Nederlandse regering, ten tweede, een zoektocht naar een 'nieuw' tropisch vaderland voor Indische Nederlanders. Daarbij beschouwde ze de 'traditionele' emigratielanden zoals Canada, Australië en Nieuw-Zeeland als ongeschikt voor Indische Nederlanders (Jones 2007: 157-159). De regering uitte geen bezwaar tegen het feit dat (zoals Kamerlid Meijerink (ARP)¹⁹ het in 1951 stelde) 'deze landen geen personen op[nemen], van wie men veronderstelt, dat zij in Indonesië [zijn] geboren, waarschijnlijk omdat men hen dan van gemengden bloede acht.'²⁰ De houding van de regering in deze zaak doet vermoeden dat haar opvattingen over Indische identiteit overeenstemden met die van de emigratielanden. Die interpretatie wordt onderstreept door het feit dat de regering (met steun van een nipte Kamermeerderheid), ten derde, een ontmoedigingspolitiek ging voeren die was gericht op Indische Nederlanders die zich wilden vestigen in Nederland (Jones 2007: 159-167). Destijds verstrekke de Nederlandse regering leningen aan Nederlandse staatsburgers in Indonesië die naar Nederland wilden 'repatriëren'. Minister van Thiel liet de Kamer in 1954 weten dat de meerderheid van Indische Nederlanders wat de regering betreft niet in aanmerking kwamen voor deze leningen:

'Het is op grond van het hierboven genoemde standpunt der regering duidelijk, dat bij laatstgenoemde aanvragen steeds een uiterst minutieus onderzoek plaats vindt, alvorens te komen tot de beantwoording van de vraag, of in het welbegrepen eigenbelang van betrokkenen zij met een overkomst naar Nederland inderdaad gebaat zullen zijn. [...] De ervaring heeft echter geleerd, dat in het merendeel der gevallen de beantwoording van de desbetreffende vraag ontkennend moet zijn, op grond waarvan het verzochte voorschot niet wordt verleend.'²¹

De regering legitimeerde de ontmoedigingspolitiek, naast te verwijzen naar de schaarste op de Nederlandse woningmarkt, door Indische Nederlanders voor te stellen als 'mentaal, fysiek, cultureel en sociaal onaangepast' aan de Nederlandse samenleving (Schuster 1999: 99). In die lijn oordeelde minister van Thiel van Maatschappelijk Werk dat migratie van Indische Nederlanders naar Nederland 'een ontworteling betekent die onherstelbaar is' en daarom moest worden ontmoedigd.²² De regering zag geen principieel bezwaar tegen de komst van de 100.000 zogenaamde *totoks*: Hun aanvragen en komst naar Nederland werden althans niet geproblematiseerd.

19 ARP: Anti Revolutionaire Partij (een christen democratische, protestantse partij). GPV: Gereformeerd Politiek Verbond. DS'70: Democratisch-Socialisten 1970 (anti immigratiepartij).

20 Handelingen II 1951-1952, p. 733.

21 Kamerstukken II 1953-1954, 3200 (XIIA), nr. 9, p. 8.

22 Kamerstukken II 1953-1954, 3200 (XIIA), nr. 9, p. 8.

Nederland als vaderland voor Indische Nederlanders aangewezen

Het burgerschap van Indische Nederlanders nam echter een andere wending dan de Nederlandse regering beoogde (een toekomstig Indonesisch burgerschap) omdat de identiteit die politici Indische Nederlanders toeschreven op gespannen voet stond met hun zelfdefinities en vanwege ontwikkelingen in Indonesië. Indische Nederlanders besloten massaal om vast te houden aan het Nederlandse staatsburgerschap, dat velen als een belangrijk symbool van de eigen identiteit beschouwden, waarna velen uit eigen middelen de overtocht naar Nederland maakten. (Nagtegaal 1995: 3; van de Veur 1960; Meijer 2004). Het zou tot 1956 duren voordat de regering besloot het ontmoedigingsbeleid te herzien. Die beleidswijziging vond plaats tegen de achtergrond van een verdere verslechtering van de Indonesisch-Nederlandse verhoudingen vanwege de Nieuw Guinea crisis (beide landen claimden de soevereiniteit over dit eiland). Daardoor werden Indische en andere Nederlanders in toenemende mate maatschappelijk uitgesloten uit de Indonesische samenleving (Captain 2002 174; vgl. Pekelder 1999). De Nederlandse regering beëindigde in reactie hierop de ontmoedigingspolitiek en opende de grenzen ook voor personen die hadden geopteerd voor het Indonesische staatsburgerschap maar daar 'spijt' van hadden gekregen. (Jones 2007: 170-171; Pekelder 1999).

De meerduidige boodschap van de assimilatiepolitiek

Nadat de Nederlandse regering de ontmoedigingspolitiek had beëindigd verschoof het accent in de politieke vertogen naar 'assimilatie in de Nederlandse samenleving'. De assimilatiepolitiek²³ was een polyvalente tussenfase in de politieke vertogen over Indische Nederlanders. Ten eerste drukte deze politiek uit dat de Nederlandse regering accepteerde dat Nederland niet alleen het juridische maar ook het feitelijke vaderland van Indische Nederlanders was. Ten tweede betekende het denken in termen van 'assimilatie' dat regering en kamer afstand hadden genomen van het socio-biologische vertoog over Indische identiteit. Immers, politici representeerden 'verschillen' tussen Indische Nederlanders en de rest van de samenleving niet langer als zijnde aangeboren en dus onoverbrugbaar, maar te overbruggen door middel van assimilatiepolitiek. Impliciet had met de assimilatiepolitiek dus een culturalistische definitie van Indische identiteit (identiteit als het product van socialisatie in plaats van biologie) terrein gewonnen. Maar tegelijkertijd betekende de assimilatiepolitiek dat Indische Nederlanders, ten derde, symbolisch niet werden ingesloten in de Nederlandse natie: politici zagen Indische Nederlanders (in tegenstelling tot 'totoks') als 'Aziatisch georiënteerde Nederlanders' die (in de opvangkampen) heropgevoed moesten worden, waarmee men ze uitsloot van de etnische meerderheid die impliciet als competente norm voorgesteld werd (Jones 2007: 171-

23 De assimilatiepolitiek werd gefinancierd en geëvalueerd door de Nederlandse regering, maar de uitvoering was in handen van het georganiseerde christelijke maatschappelijk werk (Jones 2007:172-176; Captain 2002: 175-180; Rath 1991).

177). Hoewel de (gendered)²⁴assimilatiepolitiek dus een symbolische *uitsluiting* uit de competente meerderheid impliceerde, heeft ze (in combinatie met de vroege erkenning dat Indische Nederlanders permanent zouden blijven) wellicht in latere jaren een onbedoeld symbolisch ‘voordeel’ voor Indische Nederlanders opgeleverd. Indische Nederlanders werden niet geïncorporeerd in het minderhedendiscours, dat in de jaren tachtig opkwam en waarin etnische minderheden in toenemende zouden gaan gelden als permanente ‘anderen’ met problemen. Integendeel: politici representeerden Indische Nederlanders vanaf de jaren tachtig steeds vaker als burgers die ‘goeddeels probleemloos zijn geïntegreerd’ in de Nederlandse samenleving. (Jones 2007: 177-180; Captain 2002: 175-180).

Nieuwe verschillen

De vervreemding van staatsburgers uit de ex-kolonies beperkte zich niet tot de jaren vijftig. Politici in het centrum trokken ook grenzen tussen de Nederlandse natie en Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders in de ‘progressieve’ jaren zeventig, toen het ‘rasdenken’ ondertussen als achterhaald gold.²⁵ In politieke kringen was ‘cultuur’ het genormaliseerde concept geworden om te reflecteren over verschillen tussen mensen, die niet langer als ‘aangeboren’ golden. Maar de terreinwinst van *nurture* op *nature* laat onverlet, dat ook de politieke vertogen over de identiteit van burgers uit de West in de jaren zeventig een essentialistisch en uitsluitend karakter kregen toen de migratie vanuit de West in de jaren zeventig toenam.

‘Ons Indië’ verloren, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders ingesloten

Deze politieke vertogen werden echter voorafgegaan door vertogen in de jaren vijftig, toen politici juist de overeenkomsten tussen Nederlandse staatsburgers in de verschillende delen van het koninkrijk benadrukten. Het decor van deze vertogen is het ‘traumatische verlies’ van ‘Ons Indië’, waarna politici een groot belang gingen hechten aan de hechte relaties met ‘de West’. Waar het Nederlandse staatsburgerschap van burgers uit de Oost (in de context van de toegenomen migratie naar Nederland) in het teken stond van de markering van de grenzen van de Nederlandse natie, stond het Nederlandse staatsburgerschap van de ‘rijksgenoten in de West’ in dezelfde periode symbool voor het voortbestaan van het Koninkrijk der Nederlanden. Nederlandse politici hechtten er grote waarde aan dat zowel de Nederlandse Antillen als Suriname deel bleven uitmaken van het Koninkrijk, wat parallel liep met het feit dat politici in beide overzeese rijksgedelen geen voorstander waren van onafhankelijkheid maar van interne autonomie (Jones 2007 185-188; Marshall 2003). De regering en de Tweede

24 Omdat de christelijke sociale werkers zich voornamelijk op de huiselijke sfeer richtten, werden de effecten (vanwege de toen heersende man-vrouw rolpatronen) vooral door Indische vrouwen gevoeld (Mak: 2000).

25 Ik constateer de teruggang van het ‘rasdenken’ op basis van eigen bronnenonderzoek en bijvoorbeeld het werk van Rath (1991) en Ghorashi (2006).

Kamer besloten, in het kader van de constructie van een lotsverbonden Koninkrijk, tot uitbreiding van het volwaardige Nederlanderschap over de gehele bevolking van de West²⁶, benadrukten het principe van gelijkwaardig burgerschap voor alle staatsburgers, veroordeelden discriminatiepraktijken jegens Surinaamse Nederlanders in Nederland en waren voorstander van de werving van leraren, arbeiders en verpleegkundigen in de West (Jones 2007: 185-194; 200-203; vgl. Oostindie 2006). Maar tegelijkertijd konden de voorwaarden van deze insluitende politieke vertogen tussen de regels door gelezen worden; Politici veronderstelden dat de burgers uit de West na verloop van tijd 'terug zouden keren naar hun eigen land'.²⁷ Daarnaast moeten we niet vergeten dat burgers uit 'de West', in vergelijking met Indische Nederlanders, destijds nog geen omvangrijke 'blijversgemeenschap' in Nederland vormden.

Van zorg voor het Koninkrijk naar bezorgdheid over de Nederlandse natie

De politieke vertogen verschoven langzaam maar zeker van zorg voor het Koninkrijk der Nederlanden naar bezorgdheid over de bevolkingsamenstelling van Nederland toen de migratie uit de West toenam. Daarbij demonstren de politieke vertogen in de jaren zeventig hoe 'dekolonisatie' een middel werd om de grenzen van de Nederlandse natie te trekken; Politici stelden staatsrechtelijke relaties met de resterende overzeese delen van het Koninkrijk in de context van een sterk anti-kolonialisme (en in tegenstelling tot hun collega's in de jaren vijftig) in toenemende mate voor als neokoloniaal anachronisme dat verhinderde dat overzeese burgers meer vertrouwd raakten met hun 'eigen' geografische regio en identiteit. Parallel daaraan spraken politici zorgen uit over de toenemende migratie 'vooral vanuit Suriname' en construeerden ze het Nederlands staatsburgerschap van de bevolking in 'de West' als een onnatuurlijke status (Jones 2007 222-226). De overzeese burgers in 'de West' zouden 'slachtoffers van het Nederlanderschap' zijn.²⁸ Tweede Kamerlid (later minister-president) Den Uyl (PvdA) oordeelde dat onafhankelijkheid hen 'hun eigen identiteit, hun eigen gezicht' zou geven.²⁹ Daarbij representeerde men Nederland vaak in één adem als een onnatuurlijke sociale en culturele habitat voor Surinaamse Nederlanders. Zo stelde Tweede Kamerlid van Dijk (VVD) dat de 'gebondenheid aan Nederland' een 'cultureel isolement' tot gevolg had gehad waardoor er 'weinig contact met de eigen omgeving' was.³⁰ Volgens Jongeling (GPV) zou door de migratie vanuit Suriname 'een stuk levensbloed naar Nederland vloeien', wat zou leiden tot 'sociaal-culturele problemen' in Nederland en 'ontworteling' van

26 Voor 1951 waren de nazaten van de Javaanse en Hindoestaanse contractarbeiders die naar Suriname waren gemigreerd vanaf de 19e eeuw Nederlandse onderdanen (in tegenstelling tot de rest van de bevolking), daarna werden ze, net als de rest van de bevolking, de Nederlandse staatsburgers (Fernandes Mendes 1981).

27 Kamerstukken II 1957-1958, 4900 (XIII), nr. 12, p. 2-3.

28 Kamerstukken II, 1971-1972, 11500 (XVI), nr. 70, p. 1.

29 Handelingen II, 1969-1970, p. 2294.

30 Handelingen II, 1971-1972, p. 1192.

de betrokkenen.³¹ En Pors (DS' 70) was van mening dat 'de rijksgenoten van overzee niet kunnen aarden in onze gemeenschap' en 'tussen wal en schip [zullen] raken'.³² Bij de Goede (D66), tenslotte, bestond (sprekend over studenten) 'de groeiende overtuiging dat

'Suriname en ook de Antillen meer en meer hun plaats zullen moeten vinden in dat deel van de wereld, waarin zij nu eenmaal zijn geplaatst, op de grens van het Caraïbische gebied en het noordelijk deel van Zuid-Amerika. We moeten proberen bij hen een mentaliteit te kweken, dat zij daarna (na het volgen van een opleiding, G.J.) terugkeren naar hun land.'³³

Dekolonisatie en de uitsluiting van Surinaamse Nederlanders

Deze samenhangende politieke vertogen over dekolonisatie, migratie, identiteit en integratie functioneerden als rechtvaardiging voor een snelle onafhankelijkheid van Suriname. In de Tweede Kamer gingen er zelfs stemmen op om voor de soevereiniteitsoverdracht het recht op vrije migratie vanuit de West naar Nederland te beperken, maar die geluiden waren in de minderheid en werden door de Nederlandse regering op morele gronden verworpen (Jones 2007: 224-234). De identiteit die politici aan Surinaamse Nederlanders toeschreven (dat ze niet in Nederland thuishoorden en dus 'recht' hadden op een eigen land en nationaliteit) stond op gespannen voet met de identiteit die veel Surinaamse Nederlanders zichzelf toeschreven: de geruchten over een toelatingsregeling en over de naderende onafhankelijkheid leidden tot een forse toename van de migratie naar Nederland in het begin van de jaren zeventig. Als gevolg daarvan groeide de 'Surinaamse gemeenschap' in Nederland (vandaag de dag ongeveer 300.000 personen) van 28.000 personen in 1970 naar 104.000 in 1975 (Marshall 2003: 193). In reactie op deze ontwikkelingen zette de Nederlandse regering de Surinaamse regering onder druk om haast te maken met de onafhankelijkheid. Ondanks de felle oppositie tegen de onafhankelijkheid in Suriname gaf de Surinaamse regering toe aan de politieke druk vanuit Nederland en op 25 november 1975 werd de republiek Suriname geboren. De overgrote meerderheid van de bevolking van Suriname verloor het Nederlanderschap en werd Surinaamse staatsburger. Om de oppositie tegen de onafhankelijkheid in Suriname tegemoet te komen (er dreigde een burgeroorlog) ging de Nederlandse regering akkoord met een soepel regime (in vergelijking met reguliere juridische vreemdelingen) ten opzichte van Surinaamse onderdanen met betrekking kort verblijf en de vestiging in Nederland voor de duur van vijf jaar (van Walsum 2000: 74). De Nederlandse Antillen bleven in het Koninkrijk en bijgevolg behielden Antilliaanse Nederlanders hun Nederlands staatsburgerschap. De Antilliaanse politiek had zich eendrachtig verzet tegen onafhankelijkheid. De Nederlandse regering honoreerde dit verzet: ze beschouwde de geringere migratie van Antilliaanse Nederlanders niet als een maatschappelijk probleem (Oostindie & Klinkers 2001: 170-179; Jones 2007: 284-289).

31 Handelingen II, 1971-1972, p. 1195.

32 Handelingen II, 1971-1972, p. 1196.

33 Handelingen II, 1971-1972, p. 1202-1203.

De juridische vertaling van 'historische banden' met Surinaamse ex-Nederlanders

Vandaag de dag beschouwen politici Surinaamse Nederlanders (na serieuze twijfel in de jaren zeventig over hun aanpassingsvermogen) niet langer als een bedreiging voor de 'Nederlandse gemeenschap'. Het idee van hun culturele onaangepastheid is nagenoeg uit de politieke vertogen verdwenen, al betekent dit niet een symbolische insluiting in de categorie van de 'echte Nederlanders'. Sinds ongeveer 1990 representeren politici hen zo nu en dan als 'geïntegreerd' in de Nederlandse samenleving (Jones 2007: 263-266). Het gewijzigde politieke vertoog over Surinaamse Nederlanders in Nederland (in combinatie met verbeterde Surinaams-Nederlandse betrekkingen) blijkt zich soms zelfs te vertalen naar de positie van *Surinaamse* staatsburgers. Zo stelde de Nederlandse regering Surinaamse staatsburgers in Suriname (met minimaal een lagere schooldiploma) vrij van het in 2006 ingestelde voortraject inburgering (eis voor het verkrijgen van een Machtiging voor Voorlopig Verblijf).³⁴ Voorts bepaalde ze dat studenten met de Surinaamse nationaliteit vanaf 2008 hetzelfde bedrag aan collegegeld zouden gaan betalen als studenten met de Nederlandse nationaliteit (in tegenstelling tot juridische vreemdelingen van buiten de EU).³⁵ Belangrijke argumenten waren de 'langdurige relatie tussen Nederland en de voormalige kolonie Suriname', de Nederlandstaligheid van de Surinaamse bevolking en het toetreden van Suriname tot de Nederlandse taalunie. Hoewel deze privileges vanuit het oogpunt van de implicaties van 'historische banden' voor burgerschap interessant zijn moeten we niet vergeten dat de onafhankelijkheid van Suriname een 'toescheiding van nationaliteiten' met zich meebracht die door de strikte migratieregels nog steeds een enorme uitdaging is voor de vele 'transnationale families' (van Walsum 2000).³⁶

Een herhaling van zetten: de vervreemding van Antilliaanse Nederlanders

Net als bij Indische en Surinaamse Nederlanders het geval was begonnen politici in Nederland het Nederlands staatsburgerschap van Antilliaanse Nederlanders vooral te problematiseren nadat migratie naar Nederland toenam. De populatie Antilliaanse Nederlanders in Nederland groeide in de jaren negentig (van 71.200 personen in 1990, via 92.800 in 1995 naar 110.000 in 2000) en was meer dan voorheen naar klasse een dwarsdoorsnede van de bevolking op de eilanden (Jones 2007: 299). In die context gingen de politieke vertogen over Antilliaanse Nederlanders zich kenmerken door wat ik, in navolging van Elias (2005), een uitsluitend *pars pro toto* mechanisme zou willen noemen: politici zouden vanaf het eind van de jaren negentig de problemen van de 'kansarmen'

34 Kamerstukken II 2004-2005, 29700, nr. 12, nr. 26; Handelingen II 2004-2005, p. 60-3884, 60-3892; p. 68-4284; Staatsblad 2006 nr. 28 en 75.

35 Kamerstukken II 2007-2008, 31346, nr. 3; Handelingen II 2007-2008, p. 84-5903.

36 Het grootste deel van de 495.000 Surinaamse staatsburgers in Suriname heeft familie in Nederland, terwijl, omgekeerd, de meeste Surinaamse Nederlanders in Nederland (circa 300.000 personen) familie in Suriname hebben.

uitvergroten, terwijl men in toenemende mate zweeg over de *overgrote meerderheid* van maatschappelijk geslaagde Antilliaanse Nederlanders (Jones 2007: 302-304). De wijziging in politieke vertogen over hun identiteit (waar ze in de jaren zestig bekend stonden als 'voorbeeldige, rustige, hardwerkende rijksgenoten' golden, werden ze nu vrijwel uitsluitend voorgesteld als problematische een groep met een deels in 'cultuurverschillen' gefundeerde problematiek) liep parallel aan gewijzigde politieke opvattingen over de inhoud van hun Nederlanderschap. Waar regering en Kamer in de jaren zeventig eenstemmig oordeelden dat het beperken van de vrije migratie van Antilliaanse Nederlanders onverenigbaar was met hun Nederlandse staatsburgerschap (het 'riekte naar discriminatie'), was de situatie in de jaren negentig drastisch gewijzigd. Vanaf 1998 betoonde vooral de Tweede Kamer zich in toenemende mate voorstander van het idee om de vrije migratie van Antilliaanse Nederlanders naar Nederland te beperken: een toelatingsregeling was nu van links tot rechts bespreekbaar geworden als middel om 'de problematiek van de kansloze Antillianen die naar Nederland komen' te beheersen (Jones 2007: 300-321). Opvallend genoeg benadrukte de Nederlandse regering (die deze debatten initieerde) bij herhaling dat 'de meerderheid van Antilliaanse Nederlanders het in Nederland goed doet'.³⁷ De regering wilde weliswaar de komst van de 'kansarmen' ontmoedigen, maar een algemene toelatingsregeling ging haar te ver omdat de sociaal-economische cijfers over de 'Antilliaanse gemeenschap' dit niet rechtvaardigden. Bij die opstelling speelde ook een rol dat een toelatingsregeling op juridische obstakels stuitte en de Antilliaanse politiek er fel tegen gekant was. Een toelatingsregeling kwam er niet. Maar dat laat onverlet dat Antilliaanse Nederlanders intussen wel als geheel geconstrueerd waren als een onaangepaste groep, wier Nederlands burgerschap geconditioneerd was. Hun discursieve positie werd ook onderstreept door het feit dat ze in 1998, in tegenstelling tot EU-burgers, doelgroep werden van de Wet Inburgering Nieuwkomers. En hoewel de regering de mogelijkheid van een toelatingsregeling in 2000 verwierp, was het recht van vrije migratie en vestiging van Antilliaanse Nederlanders ook in de jaren daarna onderwerp van terugkerende politieke debatten (Jones 2007: 328-329).

De bevolking van de Nederlandse Antillen is al eeuwen Nederlands staatsburger. Antilliaanse Nederlanders zijn dus altijd formeel 'lid' van de juridische gemeenschap van Nederlanders geweest. Maar in de politieke debatten in het recente verleden worden ze vooral als vreemd aan 'het Nederlandse volk' geconstrueerd. Als het 'vreemdelingschap van staatsburgers' symbolisch een feit is ligt het niet zelden ook juridisch in het verschiet (het eerste is een mogelijkhedenvoorwaarde voor het tweede). Dit benadrukt eens te meer het betrekkelijke belang van het staatsburgerschap (zelfs als dit eeuwenoud is) voor insluiting in de natiestaat.

37 Kamerstukken 2000-2001, 26283, nr. 7. p. 5.

Conclusie

De politieke vertogen over mensen uit de voormalige kolonies en hun nazaten illustreren dat niet de macht van de status, maar de status van het (historisch veranderlijke) machtsproces in laatste instantie doorslaggevend is voor de maatschappelijke positie van mensen. Dat machtsproces werkt zowel in op de positie van staatsburgers, als op de positie van juridische vreemdelingen en staatlozen. Nationaliteit kan an sich instabiel blijken te zijn. Zo sloten regering en Tweede Kamer loyale Molukse Nederlandse onderdanen stilzwijgend van het Nederlanderschap uit. Men bespoedigde voorts de transitie van nationaliteit van Surinaamse Nederlanders (in Suriname) door middel van de onafhankelijkheid. Maar ook de betekenis van het Nederlands staatsburgerschap was instabiel: het was geen garantie voor insluiting. Politici bleken overzeese burgers die hun Nederlandse staatsburgerschap hadden behouden 'als vreemdelingen' te kunnen gaan beschouwen en/of behandelen, vaak in samenhang met identiteitsvertogen. De politieke debatten over het optierecht van Indische Nederlanders, de ontmoedigingspolitiek ten aanzien van deze categorie, en de recente debatten over een toelatingsregeling voor Antilliaanse Nederlanders zijn daar voorbeelden van. Hier was en is zeker geen sprake van 'gelijkwaardig burgerschap voor alle staatsburgers.' Vooral mensen in en uit de ex-kolonies kunnen meepraten over dit 'vreemdelingschap van staatsburgers', dat in de gangbare burgerschapstheorie nog nauwelijks ontgonnen is. Het machtsproces kende echter ook een andere kant. Regering en Kamer bleken, vaak als correctie van uitsluiting uit het Nederlanderschap in het verleden of vanwege erkenning van historische banden, *ex*-burgers of *ex*-onderdanen (die juridische vreemdeling of staatloos waren geworden) te kunnen 'vrijstellen' van het reguliere restrictieve regime. Het iets soepeler toelatingsbeleid ten aanzien van Surinaamse staatsburgers tussen 1975 en 1980 en het verregaande rechtsherstel voor staatloze Molukkers zijn daar voorbeelden van. Daarbij speelde politiek activisme van 'postkoloniale burgers' overigens een belangrijke rol.

Dat het primaat bij het machtsproces ligt wil overigens niet zeggen dat staatsburgerschap, juridische vreemdelingschap en staatloosheid betekenisloos zijn, maar dat de moreel-juridische en beleidsregimes die op deze statussen als 'sedimenten' worden 'afgezet' tijdgebonden en omkeerbaar zijn. Vanuit dit perspectief zijn statische concepties van deze juridische hoedanigheden problematisch. Noch het staatsburgerschap, noch het juridische vreemdelingschap, noch staatloosheid is een betrouwbare 'voorspeller' voor een positie in de samenleving. Omdat de macht onverwachte wegen kiest.

Literatuur

- ANDERSON, B. (1992) *Long-Distance Nationalism: World Capitalism and the Rise of Identity Politics*, Amsterdam: Casa.
- BELSERANG, M. & MANUHUTU, W. (1951) 'De zoveelste Schakel', in: W. Manuhutu en H. Smeets (red.), *Tijdelijk verblijf. De opvang van Molukkers in Nederland, 1951*, Utrecht: Moluks Historisch Museum 1991, p. 88-100.
- BENHABIB, S. (2007) *De rechten van 'anderen'*, Kampen: Ten Have 2007.

- BERGHUIS, C.K. (1990) *Geheel ontdaan van onbaatzuchtigheid: het Nederlandse toelatingsbeleid voor vluchtelingen en displaced persons van 1945 tot 1956*, Amsterdam: Thela Thesis.
- BOELES, P. (2007) *Het nut van nationaliteit. Nationaliteit, dubbele nationaliteit en staatloosheid*.
- BOSNIAK, L. (2006) *The citizen and the alien. Dilemmas of Contemporary Membership*, Princeton: Princeton University Press.
- CAPTAIN, E.S.J. (2002) *Achter het kawat was Nederland. Indische oorlogservaringen en -herinneringen 1942-1995*, Kampen: Uitgeverij Kok.
- CAPTAIN, E.S.J. & G.R. JONES, (2007) 'The Netherlands: A Small country with Imperial ambitions', in: R. Aldridge (ed.), *The Age of Empires*. London: Thames and Hudson, p. 92-111.
- CEUPPENS, B. & GESCHIERE, P. 'Autochthony: Local or Global? New Modes in the Struggle over Citizenship and Belonging in Africa and Europe', *Annual Review of Anthropology* (34) 2005, p. 385-407.
- ELIAS, N. (2005) *Gevestigden en buitenstaanders*, Amsterdam: Boom.
- FERNANDES MENDES, H.K. 'De juridische positie van de Surinamer', *Ars Aequi* (30) 1981-10, p. 636-643.
- GHORASHI, H. (2006) *Paradoxen van culturele erkenning. Management van Diversiteit in Nieuw Nederland* (oratie Amsterdam VU), Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- GLICK SCHILLER, N. (2005) 'Long-Distance Nationalism', in: C. Ember & R. Ember & L. Skoggard (eds.), *Encyclopedia of diasporas. Immigrant and Refugee Cultures Around the World*, Berlin: Springer US p. 570-580.
- GROENENDIJK, C.A. & SPIJKERBOER, P. *Transnationality and citizenship: New approaches to Migration Law*, (Research programme 2001-2006), September 2001.
- GROOT, de G.R. (2005) 'De geschiedenis van het Nederlandse nationaliteitsrecht in de negentiende eeuw', in: A.M.J.A. Berkvens & Th.J. van Rensch (eds.), *Wordt voor recht gehalden, Opstellen ter gelegenheid van vijftig jaar Werkgroep Limburgse Rechtsgeschiedenis*. Maastricht: Limburgs Geschied- en Oudheidkundig Genootschap 2007, p. 375-420.
- HEIJS, E. (1995) *Van vreemdeling tot Nederlander. De verlening van het Nederlanderschap aan vreemdelingen 1813-1992*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- HEIJS, E. 'Nederlanderschap in de Nederlandse Koloniën. Regulering van immigratie vanuit de koloniën door nationaliteitsbeleid in Nederland', *Recht der werkelijkheid* 1991-2, p. 21-42.
- JACOBS, D. (1998) *Nieuwkomers in de politiek. Het parlementaire debat omtrent kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België 1970-1997*, Gent: Academia Press.
- JONES, G.R. *Tussen Onderdanen, Rijksgenoten, en Nederlanders. Nederlandse politici Over burgers uit Oost & West en Nederland, 1945-2005*, Amsterdam: Rozenberg.
- MAK, G. (2000) 'Het huishouden als strijdtoneel. De inburgering van Indische Nederlanders', in: E. Captain, M. Hellevoort & M. van der Klein (red.), *Vertrouwd en vreemd: ontmoetingen tussen Nederland, Indië en Indonesië*, Hilversum: Verloren, p. 241-256.

- MARSHALL, E. (2003) *Ontstaan en ontwikkeling van het Surinaams nationalisme. Natievorming als opgave*, Delft: Eburon.
- MARSHALL, T.H. (1999) 'Citizenship and Social Class', in: T.H. Marshall & T. Bottomore, *Citizenship and Social Class*, London: Concord Mass, p. 1-51 (origineel 1950).
- MEIJER, H. (2004) *In Indië geworteld. De twintigste eeuw*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- NAGTEGAAL, L. 'The Transformation of the Indonesian Eurasians into Indies Dutch', Paper of 1st conference of the European Association for South-East Asian Studies 'Keys to South-East Asia', Leiden 29 June-1 July 1995.
- OOSTINDIE, G. (2006) *De parels en de kroon. Het koningshuis en de koloniën*, Amsterdam: De Bezige Bij.
- OOSTINDIE, G. & KLINKERS, I. (2001) *Knellende koninkrijksbanden. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000 (Deel 2, 1954-1975)*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- PEKELDER, J. (1999) "'Moreel is het niet te verantwoorden enige Nederlander in de steek te laten". Regering en parlement over de komst van de Indische Nederlanders in de jaren vijftig', *Jaarboek parlementaire geschiedenis*, p. 88-103.
- PRAAG, C.S. van, 'Molukse jongeren in botsing met de Nederlandse maatschappij; de gevolgen van een beleid', *Beleid en maatschappij 1975-12*, p. 342-348.
- REITER, B. 'The perils of empire: nationhood and citizenship in Portugal', *Citizenship Studies* (12) 2008-4, 397-412.
- RATH, J.C. (1991) *Minorisering: de sociale constructie van 'etnische minderheden'*, Amsterdam: Sua.
- SAID, E.W. (1995) *Orientalism. Western Conceptions of the Orient*, London: Penguin.
- SASSEN, S. 'The Repositioning of Citizenship: Emergent Subjects and Spaces for Politics', *Berkeley Journal of Sociology* (46) 2002, p. 4-25.
- SAVATER, F. (2009) *Vrijheid, gelijkheid burgerschap. Zakboek voor mensen van morgen*, Utrecht: Bijleveld.
- SCHUSTER J. (1999) *Poortwachters over immigranten. Het debat over immigratie in het naoorlogse Groot-Brittannië en Nederland*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- SOCIAAL ECONOMISCHE RAAD, *Advies emigratiebeleid: advies over het emigratiebeleid*, Den Haag: SER 1985.
- SOYSAL, Y. N. (1994) *Limits of Citizenship, Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press.
- SPIJKERBOER, T.P. (2007) *Zeker weten. Inburgering en de fundamente van het Nederlandse politieke bestel* Den Haag: SDU Uitgevers.
- STEIJLEN, F. (1996) *RMS: van ideaal tot symbool. Moluks nationalisme in Nederland, 1951-1994*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- VEUR, P.W. van der, Eurasian Dilemma in Indonesia, *The Journal of Asian Studies*, 1960-1, p. 45-60.

- WALSUM, S.K. van, (2000) *De schaduw van de grens. Het Nederlandse vreemdelingenrecht en de sociale zekerheid van Javaanse Surinamers*, Gouda: Gouda Quint.
- YUVAL-DAVIS, N., 'Belonging and the politics of belonging', *Patterns of Prejudice* (40) 2006-3, p. 197-214.

